

CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1346 de 2012

Carpetas Nos. 1655, 1846 y 1922 de 2012 — Comisión de Hacienda

---

SUSPENSIÓN DEL PAGO DE CUOTAS DE SALUD EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES A CARGO DE LOS PRESTADORES

Se sustituye el literal E) del artículo 28 de la Ley Nº 18.211

FIDEICOMISOS FINANCIEROS PARA EL INCENTIVO DE LA PRODUCCIÓN LECHERA

Implementación

FUNDACIÓN HEMOVIDA

Se incluye entre las entidades beneficiarias de donaciones especiales por parte de empresas contribuyentes del Impuesto a la Rentas de Actividades Económicas

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 31 de octubre de 2012

(Sin corregir)

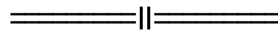
Preside: Señor Representante Pablo Pérez González, Vicepresidente y Susana Pereyra, (ad hoc).

Miembros: Señores Representantes Gustavo Bernini, Irene Caballero, Oscar Groba, Gonzalo Mujica, Ana Lía Piñeyrúa, Iván Posada y Alejandro Sánchez.

Asisten: Señores Representantes Hugo Dávila y Hermes Toledo Antúnez.

Invitados: Por la JUNASA, doctor Luis Enrique Gallo, Presidente; doctora Ana María Alaniz, Secretaria General; Técnica en Administración Elena Clavell, Directora del Sistema Nacional Integrado de Salud y señores Francisco Morena y Álvaro Vaz.

Por las instituciones prestadoras de salud, por la Cámara de Seguros Privados de Salud, señores Carlos Vallejo, Luis Laurito y Conrado Hughes, por la Unión de la Mutualidad del Uruguay, doctor Julio Martínez y señor José Mouriño; y por CIES, doctores Enrique Viñuela y Luis González Machado.



SEÑORA SECRETARIA.- Corresponde elegir Presidente Ad Hoc.

SEÑOR BERNINI.- Propongo a la señora Diputada Pereyra.

SEÑORA SECRETARIA.- Se va a votar.

(Se vota)

——Seis en siete: AFIRMATIVA.

(Ocupa la Presidencia la señora Diputada Pereyra)

SEÑORA PRESIDENTA AD HOC (Pereyra).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Agradezco la deferencia a todos los compañeros.

Hoy están invitadas varias prestadoras de salud. Están presentes las autoridades de Junasa, a quienes haremos ingresar a Sala a la brevedad.

La Mesa informa que se recibió una nota de FEMI, ya que sus autoridades no pueden concurrir a la Comisión. Asimismo, SUMUM -que pertenece a la Cámara de Seguros Privados- envió un informe escrito, aunque no anunció que no podían concurrir. Las prestadoras de salud invitadas el día de hoy son Junasa, UMU y CIES, que representa al Casmu, Hospital Evangélico, Círculo Católico, Cosem y a dos instituciones del interior del país.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Pérez González.- Ingresa a Sala una delegación de la Junta Nacional de Salud)

——La Comisión tiene el gusto de recibir a una delegación de la Junta Nacional de Salud, integrada por su Presidente, doctor Luis Enrique Gallo; la Secretaria General, doctora Ana María Alaniz; la Secretaria, Elena Clavell, y los señores Álvaro Vaz y Francisco Morena.

SEÑOR GALLO.- Es un gusto estar en esta Casa.

Venimos a exponer la importancia que tiene este proyecto de ley para la Junta Nacional de Salud a los efectos de dar cumplimiento a un montón de situaciones. El literal E) del artículo 28 de la Ley Nº 18.211 refiere a la suspensión temporal o definitiva de las sanciones que precisan acto administrativo firme.

Cuando el año pasado negociamos el contrato de gestión con las instituciones, uno de los temas planteados fue el acto administrativo firme. Entendíamos que debíamos retirar el acto administrativo firme ya que de alguna manera ataba las posibilidades de la Junta para aplicar alguna sanción temporal. Es así que se negoció con las instituciones de asistencia médica colectiva para desglosar las sanciones en menores, mayores, graves o cierre definitivo. Entendimos necesario que para las sanciones mayores, graves o cierre definitivo se debe requerir acto administrativo firme, no así para las sanciones menores. Es por eso que nos parece bien este artículo que contempla el acuerdo realizado con las instituciones en el sentido de que se necesita acto administrativo firme para las sanciones graves pero no para las menores. Estamos absolutamente de acuerdo con este artículo, y estamos a la espera de que se apruebe.

SEÑORA ALANIZ.- Las dificultades que tiene la Junasa para aplicar sanciones en virtud de un acto administrativo firma es esencialmente jurídico.

El acto administrativo firme plantea diferencias a nivel doctrinario, y esto ha generado muchas discusiones. Hay una tesis, que es minoritaria pero tiene peso, que asegura que en virtud del acto administrativo firme, para ejecutar una sanción la Junta

debería esperar no solo el agotamiento de la vía administrativa sino eventualmente la finalización de la intervención del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Si esta postura imperara, la Junta tendría que esperar tres o cuatro años hasta que el TCA dicte sentencia.

Hay otra doctrina que entiende que no es necesario esperar que se expida el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se expida, sino únicamente el agotamiento de la vía administrativa.

Como los juristas todavía no lo han resuelto, y a nivel nacional no encontramos el acto administrativo firme -salvo en el Código Tributario para que la DGI inicie un juicio ejecutivo-, entendemos que para la aplicación de medidas correctivas que estén de acuerdo con la política sanitaria el acto administrativo firme es un obstáculo. Por eso se negoció con las instituciones que para las sanciones menores no será necesario esperar a la firmeza del acto administrativo.

SEÑOR ASTI.- Es conveniente recordar que este texto que está a consideración de la Comisión tuvo iniciativa parlamentaria pero proviene de una iniciativa del Poder Ejecutivo, que lo incluyó en otra norma de carácter más general, que abarcaba varios aspectos relacionados con la salud. Como se quería disponer de más tiempo para su estudio, en una sesión de la Cámara se propuso desglosarlo y remitirlo nuevamente a la Comisión. Sin embargo, se entendió que eso no era posible. La solución que se encontró fue no votarlo afirmativamente, y presentar el mismo texto para que fuera considerado con más tiempo en esta Comisión, que estudió el proyecto original.

De modo que no hubo un rechazo al artículo sino que fue la solución que se encontró para poder estudiarlo con más tiempo, consultando nuevamente a la Junta Nacional de Salud y a los prestadores privados. La intención de la bancada de Gobierno fue llegar a la instancia del día de hoy -de la que participan no solamente las autoridades de la Junasa sino también los prestadores privados de la salud- para tener mayor conocimiento sobre esta facultad de aplicación de sanciones diferente a la que hoy está vigente, que entendemos absolutamente necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la Junta de proteger los derechos de los usuarios.

SEÑOR MUJICA.- En este momento hemos recibido un informe de la Cámara de Seguros Privados que me interesa leer, porque quiero conocer la opinión de la delegación.

Lo que me interesa transmitir dice así: "[…] Quien debe efectuar la determinación del incumplimiento es el Ministerio de Salud Pública, en razón que la Junasa no tiene por misión sustantiva el empleo del poder sancionatorio; este poder radica en el Ministerio de Salud Pública, por principio, según veremos.- Como consecuencia de los cometidos asignados al Ministerio de Salud Pública por la Ley Orgánica Nº 9.202, de 12 de Enero de 1934, y en función de entenderse 'esenciales' [...] resulta inherente a dicho Ministerio el ejercicio de la Policía Sanitaria, así como la regulación de la asistencia, el contralor del ejercicio [...]".

Más adelante el documento expresa: "[…] La facultad sancionatoria es pues, de principio e inherente a los cometidos de policía que la Constitución y la ley le establecen [...].- Mientras tanto.- La Junta Nacional de Salud es un organismo desconcentrado dependiente del Ministerio de Salud Pública, que tiene por cometido administrar el Seguro Nacional de Salud y velar por la observancia de los principios rectores y objetivos del Sistema Nacional Integrado de Salud.- Carece de personería jurídica. Y entre las competencias atribuidas por la Ley Nº 18.211 [...] cabe destacar el cometido particular de

suscribir con los prestadores los contratos de gestión, así como disponer el pago de las cuotas salud".

Y continúa diciendo: "[…] La ley no dice que sea la JUNASA quien efectúe esa determinación del incumplimiento, sencillamente por cuanto el mismo está sujeto al control jurisdiccional; y careciendo la JUNASA de personería jurídica, no tiene capacidad legal para estar en juicio, sino que quien ostenta la personería, es el Ministerio de Salud Pública […]".

El planteo que se hace a la Comisión en este informe escrito va más allá del problema particular de si el acto administrativo firme debe regir para todo tipo de sanciones o para las más graves -que es el objetivo de este proyecto-, sino que cuestiona la capacidad sancionatoria de la Junasa.

Como es una objeción gruesa, quisiera conocer la opinión de la delegación.

SEÑOR BERNINI.- Además de manejarse públicamente, el doctor Gallo en su breve pero claro informe nos dijo que este tema se ha venido conversando con las distintas gremiales prestadoras de servicios de salud, y ha hecho referencia a que se han logrado acuerdos.

Hoy tenemos sobre la mesa dos documentos. Uno es el que acaba de referirse el señor Diputado Mujica y el otro, dirigido al Presidente de la Comisión, señor Diputado Gandini, está firmado por FEMI.

De acuerdo con una breve lectura del documento presentado por FEMI -no profundicé porque recién acabamos de recibir los documentos-, da la sensación de que no están de acuerdo. Entonces, si hay dos gremiales o asociaciones prestadoras de servicios de salud que opinan en contra, quisiera saber con quién ha conversando la Junasa para afirmar que se ha llegado a acuerdos respecto a este tema. Me gustaría que esto se aclarara porque es un elemento muy importante para nosotros, máxime cuando esto venía en un proyecto de ley y lo excluimos -porque sabíamos que esto había sido conversado- para posibilitar una detenida discusión y posteriormente avanzar en su aprobación.

Por lo tanto, personalmente me importa mucho saber a qué nivel de acuerdo se llegó y con quiénes. Obviamente, comparto el planteo del señor Diputado Mujica de que es un tema que va más allá de lo que está en discusión. Es más: está cuestionando la propia ley vigente, porque el literal E) de este artículo ya otorga la potestad a la Junta Nacional de Salud para controlar y sancionar en función de las competencias que le atribuye la ley.

SEÑORA PEREYRA.- Quisiera saber quiénes fueron invitados para el día de hoy.

SEÑORA SECRETARIA.- Han sido invitados FEMI, Unión de la Mutualidad del Uruguay, CIES -que comprende al Casmu, Hospital Evangélico, Círculo Católico, Cosem y más de dos instituciones del interior-, SMI, Impasa, Cudam, Universal, Plenario, Médica Uruguaya, Mucam, Cámara de Seguros Privados.

La FEMI y la Cámara de Seguros informaron por escrito. Las delegaciones de la Unión de la Mutualidad del Uruguay y CIES estarían llegando en algunos minutos, y el Plenario y Médica Uruguaya no confirmaron su asistencia.

SEÑOR ASTI.- Para que quede constancia en la versión taquigráfica quiero decir que estos documentos recién han sido entregados a la delegación de la Junta Nacional de Salud.

Me extraña lo que expresa el documento leído por el señor Diputado Mujica, porque esa institución se ve agraviada porque dice que la Junta Nacional de Salud no tiene facultades sancionatorias. Este artículo modifica una facultad sancionatoria estipulada en la ley vigente. Acá estamos modificando la forma de aplicar esas sanciones. Si no se aprueba este proyecto de ley, las sanciones las va a seguir aplicando la Junta Nacional de Salud, tal como establece la ley.

Nos extraña este tipo de argumentación.

SEÑOR ABDALA.- Los antecedentes con los que llegamos a este tema son básicamente los que han señalado distintos colegas. Simplemente quiero hacer una precisión con relación al informe de FEMI.

No me queda demasiado claro que FEMI esté en contra. De una rápida lectura advierto que la redacción es algo ambigua. Inclusive, en algún momento me parece reconocer que esto fue acordado oportunamente con la Administración. De todas formas, creo que ha sido bueno...

SEÑOR PRESIDENTE.- Plantea no estar de acuerdo con el origen de la ley.

SEÑOR ABDALA.- Exactamente.

(Interrupción del señor Representante Asti)

SEÑOR ABDALA.- Pido que se me ampare en el uso de la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Discúlpeme, señor Diputado. Fue un error de la Presidencia.

SEÑOR ABDALA.- Usted habilitó cometiendo un error. Si quiere, concédale el uso de la palabra y yo hablo después. En todo caso, cuando hablo, le pediría que me escuchara y me ampare en el uso de la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le pido disculpas.

SEÑOR ABDALA.- Gracias, señor Presidente.

Solicitaría un poco más de consideración porque realmente es una impertinencia lo que acaba de cometer el Diputado Asti me parece una impertinencia.

(Interrupción del señor Representante Asti).

——No es cuestión de humor. Nosotros estamos hablando con seriedad. Me parece que el Diputado Asti, precisamente, no es de los menos locuaces porque habla de todo, todo el tiempo.

Así que pediría por favor que se callara la boca y que me deje proseguir con mi exposición.

Decía que con relación a los antecedentes básicamente son los que han señalado los compañeros. Respecto al informe de FEMI acabo de decir cuál es mi impresión.

También quiero decir algo muy claramente porque es algo que sostuve cuando originariamente este tema se consideró con la Junasa y el Ministerio de Salud Pública.

Entiendo las razones que invoca la Junta. La argumentación jurídica que acaba de formular la doctora Alaniz la escuchamos en ocasión del debate anterior. En aquel momento, en función de las circunstancias que se dieron o de las que no se dieron, no estábamos en condiciones de votar y por eso no lo hicimos. Me parece que quedó claro el sentido, que acaba de ser reiterado, en cuanto a que aguardar una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo puede implicar la parálisis en la gestión

administrativa y en la administración del sistema de salud. Yo nunca lo dudé eso. Y como no lo dudé antes, tampoco lo dudo ahora. Tanto es que no lo dudo que, inclusive, la interrogante que quiero trasladar va en beneficio de la labor de la Junta Nacional de Salud y, eventualmente, de visualizar aún más las posibilidades de que la Administración pueda aplicar sanciones.

Aquí se establece un punto de equilibrio entre las sanciones leves y sanciones mayores o graves, pero parece preservarse la condición del acto administrativo firme para el caso de sanciones mayores o graves o, por lo menos, cuando quepa la suspensión temporal por ese tipo de incumplimiento. No sé si desde el punto de vista del ejercicio del poder sancionatorio eso es lo más conveniente. Puedo llegar a entender que la suspensión definitiva, por la gravedad de la sanción, quede condicionada al pronunciamiento de un fallo judicial y del árbitro que debe intervenir en este caso -en la medida en que el administrado impugne esa decisión-, que es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En el caso de una suspensión temporal, cuando eventualmente haya un incumplimiento mayor que no son las situaciones de mayor gravedad, ¿por qué la Administración no puede aplicar sanciones? Yo pediría que se me explicara eso

¿Qué quiero trasmitir con esto? Que tal vez el planteo sea un poco cauto de más.

Que quede claro que no me estoy poniendo del lado de las instituciones de asistencia médica colectiva, ni m estoy poniendo del lado del sector privado. ¡No! Más allá de las críticas que uno pueda tener con relación al Sistema Nacional Integrado de Salud, de que nos guste más o menos, lo cierto es que está vigente y, por lo tanto, está bien que quien administra tenga la posibilidad de sancionar.

Ahora bien, trasladar el poder sancionatorio al árbitro judicial -en los hechos es lo que podría ocurrir-, que es quien dirime los conflictos que se plantean, en el caso de circunstancias que no impliquen el cierre definitivo no sé si es la solución más correcta desde el punto de vista del Derecho Administrativo. Esto me lo estoy planteando. Reitero que si la solución fuera que en caso de suspensión definitiva habría que aguardar la existencia de un acto administrativo firme, puedo llegar a comprender el planteo, pero específicamente en lo que concierne a las suspensiones temporales por incumplimientos mayores o graves, me parece que es de una excesiva laxitud y no sé si la solución no queda renga y a mitad de camino.

Esta es la misma duda que planteé cuando analizamos esto en la sesión anterior de la Comisión de Hacienda y por eso quería hablar con las autoridades. No es que esté cuestionando la solución. En todo caso la estoy cuestionando en un sentido diferente o, por lo menos, no en el sentido que para muchos puede resultar previsible.

SEÑOR POSADA.- La consideración de este tema pone sobre la mesa un aspecto de fondo y que está referido tanto en la nota planteada por FEMI como en la de la Cámara de Seguros Privados Integrales.

Lo que antecede a esta discusión es de cuando se votó este tema de la Junasa. Allí se cuestionó directamente que la Junasa -que era la que iba a tener la posibilidad de juzgar y sobre todo de administrar-, fuera quien estableciera las sanciones. Esa fue la discusión que se planteó con todo el sector privado de salud en sus orígenes. Ese tema vuelve a replantearse ahora en oportunidad de hacerse una modificación.

En todo caso es razonable pensar que quien dispone los pagos no debería tener el poder sancionatorio. Ese poder sancionatorio debería residir en el Ministerio de Salud Pública, porque me parece que desde el punto de vista del funcionamiento sería lo más adecuado.

La norma que estamos estudiando modifica una ley existente. Esta discusión ya la tuvimos: algunos opinamos en el sentido de lo que estoy expresando y otros -la mayoría- terminó convalidando la ley. Queda claro en la nota realizada por FEMI que hubo un acuerdo, al que se hace referencia. Es como una solución del mal menor, sin renunciar a la cuestión de fondo. Me parece que eso es lo que hoy está planteado. En todo caso, la pregunta que nos parece pertinente dada esta modificación es si en el ámbito de Salud Pública y en particular de la Junta Nacional de Salud existe disposición a revisar la cuestión de fondo. Si no hay disposición a revisar el aspecto de fondo, me parece que el tema se canalizaría simplemente por la vía de la aprobación de este artículo, con el que podemos estar o no de acuerdo. En definitiva, es eso. Ese es el ámbito y el contexto en el cual esta Comisión debe expedirse.

Por lo tanto, la consulta va un poco más allá en el sentido de si hay alguna disposición o actitud favorable a revisar el tema de fondo que de alguna manera estuvo planteado desde el inicio, cuando se creó la Junta Nacional de Salud. Si no es así, directamente deberíamos considerar la modificación a una ley que, por supuesto, en su momento tuvo cuestionamientos.

Es todo cuanto quería decir.

SEÑOR GALLO.- En primer lugar, compartimos absolutamente las expresiones del señor Diputado Abdala.

Nuestra idea era que el acto administrativo firme fuera solamente para el cierre de las instituciones porque, entendíamos que ese cierre debería tener un proceso determinado, pero en aras de la negociación, honramos nuestra palabra.

Esto queda claro -le dimos una rápida lectura al documento- en las palabras descritas por la Federación Médica del Interior. Allí se habla de que hubo un acuerdo. Si bien ellos no están absolutamente convencidos de eso, honran el acuerdo.

Lo que decimos es que estamos absolutamente de acuerdo con que nos gustaría que la Junta tuviera la posibilidad de aplicar sanciones mayores temporales, por ejemplo, de un porcentaje de la cápita a los efectos de que se cumpla determinada prestación, con la que no se está cumpliendo. De alguna manera eso está imposibilitando que las instituciones cumplan. Por ejemplo, uno pide información a las instituciones. El hecho de no brindar información a la Junta Nacional de Salud implica una sanción y no se puede ejecutar la sanción. Es lógico que uno diga: "Bueno, vamos a hacer una retención de determinado porcentaje de la cápita durante el período en el que esa información no llegue a la Junta". Estamos absolutamente impedidos de todo esto. Por eso es que para funcionar tendríamos que tener la discrecionalidad de ver y acordar con los prestadores la reglamentación de cuáles son las sanciones mayores, menores y graves. No hay ningún inconveniente. La idea es esa, pero como dimos nuestra palabra de que solamente las menores no iban a tener un acto administrativo firme, así nos manifestamos. Si el Cuerpo entiende lo contrario y las instituciones están de acuerdo, no tendríamos ningún tipo de problemas.

SEÑORA ALANÍS.- No leí el texto, pero me voy a basar en lo que dijo el Diputado Mujica.

Una cosa es la potestad sancionatoria, y otra personería y juicio. No tiene nada que ver una cosa con la otra. La potestad sancionatoria del Ministerio de Salud Pública está consagrada en una ley de 1934, cuando creo que era impensable que hubiera una Junta Nacional de Salud. Ustedes saben que una ley modifica a otra.

En la Ley Nº 18.211 está absolutamente claro que la Junta tiene potestad sancionatoria y es la primera vez que escucho que alguien dice lo contrario. Es así que eso está totalmente fuera de discusión. Es más: si realmente alguien pensara que la potestad es del Ministerio, diría que nos beneficia porque podría cerrar una institución con un acto administrativo simple.

Por lo tanto, veo una contradicción con lo que dice la Cámara de Seguros desde el punto de vista jurídico porque toda la normativa de la Ley Nº 18.211 no la puedo llevar a la potestad del Ministro. Creo que está fuera de discusión la potestad sancionatoria de la Junta.

Por otra parte, no entiendo el tema de la personería jurídica en juicio, porque organismos como la Dirección General de la Salud, la Digesnis y la Digese pueden aplicar sanciones o multas y no tienen personería jurídica. Además, en todos los juicios comparece el Ministerio, tal como lo establece la ley. Entonces, creo que eso está totalmente fuera de discusión.

Tampoco debemos olvidar que cuando no existía la Junta, se seguía el procedimiento de Disse, y el Banco de Previsión Social aplicaba sanciones a los prestadores. Por lo tanto, también me llama la atención que hoy objeten un procedimiento que está instaurado hace años.

SEÑORA CLAVELL.- Voy a hacer algunas consideraciones del proceso a que refiere la nota de FEMI, porque la nota tiene una redacción ambigua. La verdad es que lamento que sus representantes no estén presentes, porque la discusión sería mucho más rica.

Quiero resaltar que la Junta Nacional de Salud está integrada por los prestadores. Tienen un delegado en ese cuerpo y, por tanto, cualquier sanción o acto que emane de allí cuenta con la participación de los prestadores; podrán votar a favor, en contra o abstenerse, pero están enterados del proceso y son parte de él.

No es menor el hecho de que la Junta Nacional de Salud no es un órgano del Poder Ejecutivo. En realidad, es un organismo desconcentrado dentro del Ministerio de Salud Pública, que tiene la particularidad de estar integrado por los actores sociales: tiene delegado de los usuarios, de los trabajadores y de los prestadores. Por lo tanto, cualquier decisión que allí se tome, cuenta con toda la información y con toda la argumentación, y es discutida como corresponde.

En ese sentido, no comparto -aunque no soy abogada- el argumento de que no podría aplicar sanciones aquel que es parte contratante como, por ejemplo, la Junta Nacional de Salud. Si fuera así, la Junta Nacional de Salud no podría firmar contrato con los prestadores, porque integran el mismo organismo. Por eso no me parece que ese sea un organismo; cuando se hizo la Ley N° 18.211 todos esos aspectos fueron estudiados, y no se encontraron objeciones.

La segunda cuestión que quiero señalar es que es verdad que en la negociación del contrato de gestión de 2010 hubo muchos temas. El contrato es un acuerdo de partes. Esa fue una larga negociación con todas las instituciones. En ese contexto nosotros planteamos que el régimen sancionatorio tal como estaba no era adecuado para nadie. Precisamente, eso es lo que dice FEMI en la nota. Inclusive, hay un párrafo en el cual señala que no significa que esté de acuerdo con el régimen sancionatorio vigente. Nosotros tampoco estamos de acuerdo, y por eso estamos promoviendo algunas modificaciones. O sea que ellos reconocen que esa negociación fue satisfactoria y que ninguno de nosotros estaba de acuerdo con ese régimen sancionatorio.

Entonces, ¿qué fue lo que se acordó? Entre otras muchas cosas -quiero dejar constancia de que si nos vamos a retrotraer a la discusión, la Administración también debería poner encima de la mesa las otras cosas que se acordaron en 2010, porque si todos respetamos los acuerdos, todos los respetamos- en ese momento se acordó que era necesario hacer una revisión del régimen sancionatorio y que el acto administrativo firme no regía para las sanciones menores. ¿Qué significa esto? En el artículo de la Ley no está expresado, pero se señala que va a haber una nueva reglamentación del régimen sacionatorio. Esa nueva reglamentación surge de la Junta, de la cual las instituciones -repito- son parte. Por lo tanto, las garantías que acá se están pidiendo en relación a que se revise cuáles son las faltas asociadas a cada una de las cláusulas del contrato, se van a dar en la medida en que el propio proceso de discusión tenga participación de las instituciones.

Seguramente, ustedes podrán preguntar a las delegaciones empresariales que concurran a este ámbito si la Junta tiene un modelo participativo. Estamos hablando de un modelo participativo que no solo es del cuerpo como tal, con sus delegados, sino que también tiene comisiones acordadas, que funcionan y que tratan muchos temas, con la participación de delegados de todas las instituciones. Es decir que en estos dos años esto ha habido -así lo reconocen ellos- una maduración del modelo de trabajo, ampliando y abriendo comisiones para tratar diversos temas.

Creo que todas esas cuestiones deben ser valoradas y que lo que acá se reclama -personalmente comparto que es necesario revisar el régimen sancionatorio y que debe tener garantías para todos- tiene que ser discutido entre todas las partes. Entiendo que esas son las garantías que se están solicitando. De parte de la Administración existe ese compromiso y lo asumimos acá, frente a ustedes: va a ser así cómo vamos a llevar adelante la reglamentación de esta iniciativa, si es aprobada.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece la participación y las explicaciones de la delegación.

(Se retiran de Sala las autoridades de la Junasa)

(Ingresan a Sala integrantes de la Cámara de Seguros Privados, de la Unión de la Mutualidad del Uruguay y de la Cámara de Instituciones y Empresas de Salud, CIES)

——La Comisión de Hacienda da la bienvenida a la delegación de la Cámara de Seguros Privadas, integrada por los señores Carlos Vallejo, Conrado Hughes y Luis Laurito, a la delegación de la Unión de la Mutualidad del Uruguay, integrada por el doctor Julio Martínez, Gerente de la Asociación Española, y por el señor José Mouriño, Gerente de Casa de Galicia, y a la delegación de la Cámara de Instituciones y Empresas de Salud -en representación del Casmu, del Hospital Evangélico, del Círculo Católico, de Cosem y dos instituciones del interior-, integrada por el doctor Viñuela, Presidente.

SEÑOR VALLEJO.- En primer lugar, agradecemos la invitación que nos hizo la Comisión.

En segundo término, quiero decir que enviamos el documento en función de lo que se nos solicitó en cuanto a que remitiéramos el material que recogiera nuestra posición con respecto al proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- El material ya está distribuido.

SEÑOR VALLEJO.- Quiero aclarar que toda vez que hemos tenido diferencias con algún proyecto, hemos recurrido a la vía del diálogo en el Parlamento y con las autoridades del Ministerio de Salud Pública y de la Junasa, y particularmente en este asunto, que refiere a la sustitución del literal E) del artículo 28 de la Ley N° 18.211, en el

cual se pretende disponer sanciones a los prestadores frente a incumplimientos sin lo que hasta ahora ha estado presente en las sucesivas normas y en el contrato de gestión que hemos firmado no hace mucho tiempo con la Junasa, con relación al acto administrativo firme, que garantiza el debido proceso frente a esas situaciones.

Como dice el documento, el antecedente más reciente es el artículo 13 del proyecto remitido por el Poder Ejecutivo en el mes de mayo mediante el cual se preveía el ingreso de algunos colectivos nuevos al Sistema Nacional Integrado de Salud. En el artículo 13 de ese proyecto se establecía lo mismo que prevé el artículo único del proyecto actual con respecto a las sanciones que la Junasa podría aplicar. Como ustedes saben, ese artículo se votó negativamente, sin embargo ahora se habilita esta nueva vía. Por lo tanto, notamos una inconsistencia sustantiva.

Este es el primer problema que advertimos en la anterior oportunidad y ahora en esta.

SEÑOR ASTI.- Quiero hacer una aclaración dado que se hizo referencia al voto negativo en la Cámara.

Como bien se dijo, se trata de una iniciativa del Poder Ejecutivo que se envió al Parlamento junto con la modificación del financiamiento e ingreso de nuevos colectivos al Fonasa. En ese momento, expresamente se aclaró que no se votaba ese artículo y simultáneamente se presentaba el mismo artículo como proyecto de ley para tener mayores posibilidades para su consideración. Si bien formalmente no hay más remedio que hacerlo así, no hubo una consideración negativa de la bancada de gobierno que fue la que promovió este mecanismo. Lo que se buscó fue dar más tiempo para analizar este artículo, entre otras cosas, invitando a los prestadores de salud. O sea que no hay una incongruencia, sino que es una reafirmación de la voluntad mayoritaria de la Cámara con el único objetivo de dar más tiempo para su discusión. Por lo tanto, quienes firmamos el proyecto en ese momento lo hicimos con la misma argumentación que había hecho el Poder Ejecutivo.

Por consiguiente, no hay incongruencia, sino que simplemente se quiso dar más tiempo para analizar el proyecto en la misma Comisión que discutió el proyecto de ley anterior.

SEÑOR VALLEJO.- Decíamos que en la exposición de motivos que recibimos advertimos que puede llevar a la confusión, en cuanto a que parecería que la suspensión definitiva o temporal, total o parcial del pago de cuotas solo se encontraría prevista frente a determinados incumplimientos relacionados a la imposición de una sanción mayor o grave, pero nunca en los casos de incumplimientos menores. Pensamos que esto no es así. Si observamos el artículo 10 del Decreto N° 81/212 advertimos que el incumplimiento de una sanción menor puede acarrear la suspensión temporal de hasta el 35% de la cuota salud o la suspensión definitiva de hasta el 4% de esa cuota. Esto equivale a decir que cualquiera sea el prestador, el impacto de la suspensión temporal o definitiva en el ingreso financiero de las instituciones, podría llevar inexorablemente al cierre o, por lo menos, a comprometer la vida de una institución.

Queremos dejar expresamente aclarado, sin pretender cuestionar el accionar ni la honorabilidad de los actuales miembros de la Junasa y tan solo con el objeto de ilustrar acerca de la debilidad que representaría la pretendida modificación, que a través de la Junasa existe un dirigismo institucional en cuanto al caudal de asociados lo que vulnera no solo la ley sino la ética administrativa. No es un problema que se vincule a la Junta como tal, sino que quedaría al libre albedrío del administrador de turno, sin hablar de los partidos que gobiernen, y por lo tanto en manos de personas que también somos falibles.

En cuanto a las observaciones jurídicas, debo decir que mediante el artículo 28 de la Ley N° 18.211 se creó la Junta Nacional de Salud como organismo desconcentrado dependiente del Ministerio de Salud Público y tiene la competencia de disponer la suspensión temporal o definitiva, total o parcial del pago de las cuotas de salud en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores determinado por acto administrativo firme. Esta norma jurídicamente consagra a favor de la Junasa una competencia condicionada a que el incumplimiento sea determinado por acto administrativo firme. Existen numerosas normas jurídicas -leímos lo contrario en la exposición de motivos- en la Administración pública que exigen la condición de firme del acto administrativo que determina un incumplimiento. En el propio Ministerio de Salud Pública ninguna sanción puede hacerse efectiva legalmente sin dicho acto, según lo ha venido sosteniendo la División Jurídico Notarial, en función de que las sanciones constituyen título ejecutivo.

Además, debemos aclarar que quien debe efectuar la determinación del incumplimiento es el Ministerio de Salud Pública en el entendido de que la Junasa no tiene condición sustantiva en el empleo del poder sancionatorio. Este poder radica en el Ministerio de Salud Pública por principio, según veremos

Como consecuencia de los cometidos asignados al Ministerio por distintas leyes, resulta inherente a dicho Ministerio el ejercicio de la policía sanitaria. Cada uno de los reglamentos dictados a ese fin, cuentan con capítulos reguladores del régimen sancionatorio que se acuerda al Ministerio de Salud Pública. Las sanciones son múltiples y variadas y pueden ir desde las pecuniarias hasta el cierre del establecimiento, pasando por un menú variado de sanciones intermedias.

La Junta Nacional de Salud es un organismo desconcentrado dependiente del Ministerio de Salud Pública que tiene por cometido administrar el Seguro Nacional de Salud y velar por la observancia de los principios rectores y objetivos del Sistema Nacional Integrado de Salud. Carece de personería jurídica, y entre las competencias atribuidas por la Ley Nº 18.211 y en orden a este análisis, cabe destacar el cometido particular de suscribir con los prestadores los contratos de gestión, así como disponer el pago de las cuotas salud.Tratándose de disponer la suspensión temporal o definitiva del pago de las cuotas, la atribución acordada solo opera en caso de incumplimiento de las obligaciones a cargo de los prestadores, determinado por acto administrativo firme. La ley no dice que sea la Junasa la que efectúe esa determinación de incumplimiento, sencillamente por cuanto este está sujeto al control jurisdiccional del Ministerio y, careciendo la Junasa de personería jurídica, no tiene capacidad legal para estar en juicio, sino que el que ostenta la personería es el propio Ministerio de Salud Pública o el Estado. Una cosa es el poder sancionador del Ministerio, de carácter universal, y otra cosa es la Junasa, que solo posee la facultad restringida de disponer la suspensión del pago de la cuota, cuando el órgano sancionador acuerda, define y determina el cumplimiento, por acto administrativo firme.

Respecto a los prestadores, la Junasa no es un administrador, como lo dice el documento; somos co- contratantes. De ahí que para suspender o privar de la cuota de salud se exija el control jurisdiccional previo para determinar la infracción y aplicar posteriormente la sanción. Esto es importante, en función de que el mismo artículo 28 de la Ley Nº 18.211 acuerda a la Junasa el cometido de suscribir con los prestadores que integren el Sistema Nacional Integrado de Salud, los contratos de gestión a que refiere el artículo 15 de la citada ley. El contrato, como decía al principio, es de reciente firma, y en él, de alguna manera, se recoge también la necesidad del acto administrativo firme. Esto fue acordado con la Junasa en el momento en que negociamos el texto del nuevo contrato, hace poco tiempo. Pero esa formulación, de ser aprobada, violaría la

Constitución nacional -la legalidad y el debido proceso- modificaría el artículo 1253 del Código Civil, así como el régimen consagrado en el artículo 1291 del mismo Código, que disciplina la fuerza vinculante del contrato, convirtiendo a la Junasa en juez y parte en el contrato de gestión, violentando el sagrado principio de que la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contrayentes.

De prosperar esta iniciativa, se estaría consagrando, a favor de la Junasa y con prescindencia del Ministerio y la Justicia, un instrumento de inusitada peligrosidad, al poner en manos de sus integrantes -expresado con la declaración realizada líneas arriba- la potestad de decidir la clausura indirecta de un prestador, en la medida en que puede, por sí y ante así disponer sin control jurisdiccional previo, la suspensión temporal o permanente de la cuota salud, ahogando financieramente a las instituciones y, eventualmente, direccionando afiliaciones, en el peor de los escenarios posibles. Seguramente no es esto lo que inspiró al legislador cuando se consagró el Sistema Nacional Integrado de Salud.

Las otras inconsistencias están referidas al contrato. En el documento mencionamos que es de reciente suscripción; que tiene una duración de tres años; que es prorrogable por plazos sucesivos de un año, salvo que una parte comunique a la otra lo contrario y que los incumplimientos de las obligaciones que impone serán determinados por acto administrativo firme. Esto fue acordado por todos los actores que participamos en la negociación de dicho contrato, no hace mucho tiempo

Además, está convenido que los incumplimientos así determinados darán lugar a las sanciones previstas en la normativa vigente.

Contiene un equilibrio jurídico entre las obligaciones que asumen los prestadores y las que asume la Junasa, y contempla las garantías procesales y sustantivas consagradas en la Ley Nº 18.211.

El contrato valora estos postulados, porque la ley que creó el sistema tutela esas garantías. En el actual contexto normativo, entre las garantías procesales se aprecia la permanente alusión, en la ley y en la reglamentación, al acto administrativo firme, toda vez que el prestador pueda ser objeto de una imputación de incumplimiento y frente a una sanción.

Bueno es recordar que se exige ese extremo cuando la imputación parte de la Junasa -órgano desconcentrado del Ministerio de Salud Pública- y no cuando el que aplica la sanción es el Ministerio de Salud Pública.

Dicha lógica contractual resulta no de una mera literatura jurídica, sino del respeto a las superiores normas -constitucionales, legales y reglamentarias- que el legislador ha plasmado en la ley que implanta el Sistema Nacional Integrado de Salud, así como de posteriores disposiciones, donde la mención se reitera, una y otra vez, como ratificación de una clara y determinante visión legislativa en cuanto a mantener la defensa de las competencias estatales en equilibrio con la defensa del derecho.

El que firma el contrato de gestión, que es la Junasa, es el órgano que, a su vez, controla unilateralmente su cumplimiento. De ahí que sea menester ratificar el principio del eventual contralor jurisdiccional -acto administrativo firme-, frente a una decisión de la Junasa, con efecto directo sobre la ejecución de la convención porque, además, conforme a lo dispuesto por el artículo 1253 del Código Civil -como decíamos más arriba- la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden quedar al arbitrio de uno de los contrayentes. Recuérdese que una decisión de la Administración que ponga en riesgo la suspensión de la versión de las cápitas, en el peor de los escenarios, se traduce en la extinción del prestador. No existe diferencia entre sanciones menores, mayores y graves,

por dos razones: el que las imputa es uno de los contratantes -juez y parte- y no puede admitirse -sin que exista el riesgo de una interpretación errónea- que la información presentada al legislador carezca de todos los elementos necesarios para una adecuada decisión. El legislador que se enfrenta a un discernimiento erróneo formulado por la exposición, corre el riesgo de sancionar una norma con efectos inversos al querido. Teniendo presente en la nueva versión que quien decide la existencia o no de un incumplimiento es la Junasa, se justifica plenamente la actual disposición que disciplina que para que la Junta pueda generar una sanción, la decisión debe ser previamente controlada en su legalidad por la autoridad jurisdiccional, mediante la vía recursiva, cuestión ligada íntimamente a la visión y legislación aprobada por las disposiciones formales vigentes, que reclaman el acto administrativo firme toda vez que se pretenda imponer un determinado perjuicio al co- contratante.

De poco valdría argumentar que la sanción que se imponga a partir de la modificación que se impulsa, es igualmente recurrible, que sí lo es, porque aquí, luego de perfilarse la suspensión temporal o definitiva de la cuota, podría ya no existir el prestador. En este aspecto, los recursos ya no serán inefectivos, sino que serán inútiles.

Queremos completar esto, porque en la exposición de motivos hay una referencia a que este tema había sido oportunamente acordado entre la Junasa y los prestadores. La Cámara de Seguros Privados no tiene representación en la Junta. Esto está absolutamente comprendido, asumido por nosotros, por cuanto somos un sector pequeño. Evidentemente, tenemos diferencias con las IAMC en ese sentido. Son realidades distintas, por lo cual no estamos representados por los delegados de las Instituciones de Atención Médica Colectiva, y cuando este tema se trató -no sabemos en qué momento, de qué forma-, se acordó -solamente hacemos referencia a lo que dice la versión taquigráfica que nos fue enviada- este tema. Nosotros no participamos. Tenemos un ámbito informal que las distintas autoridades del Ministerio, desde la creación de la ley, nos han habilitado para discutir o intercambiar sobre aquellos temas que, de alguna forma, nos pueden estar afectando. Al no estar representados en la Junasa, se genera ese ámbito informal, específicamente para algunas oportunidades y nada más. Lo hemos utilizado en varias ocasiones, pero no es este el caso. No teníamos conocimiento de que esto había sido acordado -como se hace referencia- por los prestadores y la Junasa.

El aporte que hacemos con el documento y con estas argumentaciones tiene por objeto -como siempre, desde la creación de la propia ley, en cuya elaboración participamos- evitar conflictos futuros a partir de la sanción de una ley que, en definitiva, puede generar interpretaciones distintas y, como ha ocurrido en algunos casos, impugnaciones, etcétera.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa quiere informar que se ha integrado a la delegación el doctor González Machado.

SEÑOR GONZÁLEZ MACHADO.- Agradecemos la invitación.

Queremos establecer que en esta oportunidad comparecemos también con una posición que está avalada por Médica Uruguaya y por el Plenario de Instituciones Mutuales, integrado por SMI, Impasa, Cudam, y Mutualista Universal.

Coincidimos con lo planteado por quien nos precedió en el uso de la palabra. Las instituciones que representamos entienden que el rol sancionatorio de la Junasa no es esencial, que hay una gradación de la facultad de aplicación de las observaciones y multas hasta la intervención de las instituciones de salud, la promoción de la fusión y la disolución de las instituciones, lo que recae en el Ministerio de Salud Pública. Este

organismo, a nuestro juicio, debe proceder, con todas las garantías procesales, frente a un incumplimiento constatado por la Junasa.

En el pasado hay hechos lamentables por los que la sociedad se ha visto enfrentada. Me refiero al cierre y a la clausura de algunas instituciones mutuales en un pasado no muy lejano. Todo ese marco normativo que aún sigue vigente ha permitido -en un proceso siempre doloroso porque involucra una pérdida para toda la sociedad en el que se pierden puestos de trabajo e infraestructura que muchas veces no se recupera- el cierre de las instituciones mutuales.

Decimos esto porque la aplicación de estas sanciones pretendidamente menores, y que no lo son, pueden equivaler al cierre inmediato de cualquier institución del país. ¿Por qué esto es así? Porque la dependencia de los fondos del Seguro Nacional Integrado de Salud es absoluta. Hoy, las instituciones han pasado a tener prácticamente un pagador único, que es el Seguro Nacional Integrado de Salud. Las instituciones tienen una determinada concentración de socios: en promedio, cerca del 80% de los afiliados es a través del Fondo Nacional de Salud. Por lo tanto, una suspensión que aparentemente es menor, puede ser letal en cualquier institución.

¿Por qué esto es así? Porque hoy el funcionamiento de las instituciones se sustenta en el crédito y la afectación de un mínimo porcentaje de sus pagos implicaría necesariamente el corte de la cadena de pagos a las instituciones.

Por lo tanto, de prosperar la iniciativa, se daría a la Junasa la posibilidad de una vía rápida para cerrar instituciones, y eso no favorece a los usuarios, a las instituciones ni a la sociedad. Si se llega al extremo lamentable del cierre de instituciones tiene que ser mediante un proceso que ya esté reglamentado en el ámbito del Poder Ejecutivo, bajo las competencias del Ministerio de Salud Pública.

En cuanto a las sanciones que puede aplicar la Junasa, entendemos que la normativa vigente establece claramente que el acto administrativo firme brinda las garantías jurisdiccionales para las instituciones. El planteamiento concreto de nuestro grupo de instituciones es que no sea modificado el artículo tal como está planteado en la iniciativa.

SEÑOR MARTÍNEZ.- La Unión de la Mutualidad del Uruguay está integrada por la Asociación Española, Casa de Galicia -cuyo gerente general me acompaña- y Gremca.

Queremos manifestar algunas cuestiones de forma y otras de fondo. El proyecto de ley a estudio refleja un acuerdo y transacción efectuados en la negociación del contrato de gestión, lo que me relevaría de opinar sobre el fondo de la cuestión, porque "pacta sun servanda". Si aceptamos que se realice esta modificación mediante un proyecto de ley cuando acordamos un contrato de gestión, no tendría que entrar al fondo de la cosa y decir: "Estoy de acuerdo porque lo aceptamos al momento de negociarse el contrato de gestión, en un ámbito de recíprocas concesiones que fuimos dando las partes cuando se negoció el último contrato de gestión".

No obstante, quiero decir que estoy de acuerdo con el fondo de la cuestión. La Administración no puede estar desarmada ante los incumplimientos menores. Sería fomentar el incumplimiento, y eso es desigualdad entre los que cumplen y los que incumplen.

Por otro lado, estuvimos de acuerdo con el acto firme que se requerirá para las sanciones graves y mayores. Para las sanciones menores, se requerirá solo cuando se llega a la suspensión definitiva; para llegar a la tercera vez se requirió previamente dos

sanciones anteriores que, además, pudieron haber sido recurridas y puestas en telas de juicio.

Tampoco creemos que un 4% de suspensión definitiva pueda cuestionar la viabilidad de institución alguna, pero eso es discutible según los márgenes de cada uno.

Estamos de acuerdo con el proyecto, en primer lugar, porque lo acordamos. De todas formas, aunque no estuviéramos de acuerdo con el fondo, deberíamos sostener esos acuerdos. En segundo término, estamos de acuerdo con que la Administración no puede estar desarmada. No puede ser que ante una multa pequeña o si se recurre una observación se demore tres años, mientras se dirime un juicio en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que no creo que baje de dos años, previamente agotar la vía administrativa. Eso lleva a que las normas finalmente no tengan realidad de aplicación. Hablamos de sanciones menores, no graves, sobre las que coincidimos que requieren acto administrativo firme.

También estamos de acuerdo con que esa potestad esté en la Junta Nacional de Salud que, como órgano desconcentrado del Ministerio de Salud Pública, tiene las facultades, el grado de desconcentración, las atribuciones y los poderes jurídicos que la ley establece, como enseñó Cajarville en un célebre estudio que realizó sobre delegación de atribuciones y desconcentración, que generalmente los abogados usamos de referencia cuando tenemos que analizar estos temas complicados. La desconcentración puede ser de origen legal o reglamentario. Esta desconcentración es legal y no viola ninguna norma; de lo contrario, tendríamos que poner en tela de juicio la ley orgánica de Salud Pública, que también está llena de desconcentraciones al Ministerio de Salud Pública, aún una desconcentración legal de potestad reglamentaria. Podríamos discutir largamente otro día si es constitucional o no, porque proviene de la ley orgánica previa a la Constitución de 1934 durante un golpe de Estado y un gobierno de facto. Martín Risso sostiene que es inconstitucional; eso se podría discutir, pero estamos hablando de potestad reglamentaria. En este caso, estamos hablando de potestad sancionatoria. La ley puede establecer el grado de potestad sancionatoria que establece el marco de un contrato de derecho público en el que las normas y el principio del Código Civil no se aplican puntualmente.

SEÑOR SÁNCHEZ.- Las autoridades de la Junasa, en esta oportunidad en que concurrieron a la Comisión y cuando les fue enviado este proyecto de ley, sostenían que esto había sido fruto de un acuerdo entre las partes, en el que el proceso de negociación había implicado acordar que el acto administrativo firme no fuera necesario en el caso de las sanciones leves.

Tenemos una nota de FEMI que honra dicho acuerdo que, con respecto a lo que nos convoca que son las sanciones, dice: "Existió coincidencia en dicha instancia en la necesidad de que la Junasa pudiera aplicar sanciones administrativas con determinada inmediatez que no supusiera la existencia de un acto administrativo firme". Faltaríamos a la verdad si dijéramos que lo que propone la iniciativa a estudio de este Cuerpo no fue aceptado en aquel momento por nuestra parte. He escuchado decir que no es verdad, entre otros, a los representantes de La Española. Mi pregunta iba dirigida al resto de la delegación. Me quedó claro lo que se dijo en primera instancia en cuanto a los seguros de salud, en el sentido de que no participaron de esa negociación. Me gustaría saber si el resto de las instituciones participó y si fue parte de este acuerdo. Más allá de ingresar en el fondo del asunto, ese es un elemento importante a considerar.

El segundo elemento está relacionado con el hecho de que se tomaba como ejemplo el contrato de gestión firmado, que establece el acto administrativo firme. Y no

podría ser de otra manera; que ese contrato, ajustado a derecho, establezca el acto administrativo firme, porque la ley vigente así lo dispone.

En caso de aprobarse este proyecto, sí podría haber una modificación en el contrato de gestión, pero al momento ninguna de las partes está habilitada a establecer algo que la ley no dispone. Por eso, ese argumento de que existe ese contrato recientemente negociado, cae por su propio peso. El contrato debe honrar la ley vigente; y la ley vigente establece el acto administrativo firme. De consagrarse este proyecto de ley, ahí sí podríamos discutir la posibilidad de que el acto administrativo firme no exista. Pero eso como argumento, me parece que, justamente, cumple con el Estado de derecho, con la ley.

Reitero que mi pregunta es si el resto de las instituciones participaron o no del acuerdo. Ese es un elemento sustantivo. Inclusive, ante algunas propuestas que implicaban la posibilidad de que el acto administrativo firme no existiera para las sanciones leves ni para las graves, las autoridades de la Junasa se manifestaron en el sentido de honrar lo acordado en cuanto a que se mantendría solo para las leves y, por tanto, defendieron que el acto administrativo firme quedara solo para las graves. Defendieron ese acuerdo y no aquello sobre lo que se le estaba solicitando su opinión: quitar el acto administrativo firme en todos los extremos.

Me parece importante que quede claro si todas las instituciones que están hoy aquí participaron de ese acuerdo o no.

SEÑOR ASTI.- Voy a intentar no hacer afirmaciones que puedan provocar polémica. Solo voy a dejar algunas constancias sobre lo que ha sido la presencia de los distintos delegados de los prestadores de servicios.

Cuando se reclama por la legalidad de la Ley Nº 18.211, de alguna manera contraponiéndola con las potestades del Ministerio de Salud Pública, no dejamos de tener en cuenta que es una modificación legal de otra instancia legal que había atribuido competencias al Ministerio de Salud Pública, desconcentrando las facultades de la Junta Nacional de Salud.

La Ley Nº 18.211, hoy vigente, en todos sus extremos, en particular en el artículo 28, prevé la facultad sancionatoria de la Junta Nacional de la Salud, que es una instancia no exclusivamente gubernamental sino de participación de distintos actores, entre los que se encuentran los prestadores de servicios. Entre los cometidos que la ley le otorga, está la facultad de firmar con ellos contratos para la prestación de los servicios, buscando, entre otras cosas, el mejor resultado para los usuarios del Fondo Nacional de Salud.

En cuanto a la legalidad que se puede poner en duda -soy contador y no abogado-, resulta claro que cuando se creó la Ley Nº 18.211 se buscaron determinadas condiciones para que la Junta Nacional de la Salud pudiera actuar de forma desconcentrada del Ministerio de Salud Pública, enfocando en la prestación de los servicios que realizan los prestadores privados de salud. Además, teniendo en cuenta que se van incorporando nuevos colectivos, cada vez es más importante coordinar y controlar la prestación de los servicios.

Si ponemos como principal objetivo de interés general al usuario -como debe ser desde nuestra participación legislativa-, debemos buscar aquellas formas que permitan que esté debidamente protegido para recibir las prestaciones de salud correspondientes. Precisamente, la posibilidad de aplicar sanciones leves que desestimulen el incumplimiento de las prestaciones a los usuarios, es lo que nos guía. En este caso, más allá de que se pueda sancionar a los malos y premiar a los buenos, se trata de que se cumpla con las prestaciones a los usuarios, de acuerdo con cómo se ha reglamentado

para todos los prestadores. Los que no las presten, podrán ser sancionados con sanciones que tengan el efecto de que la prestación efectivamente se cumpla, y el efecto disuasorio de que no se deje de hacer esa prestación porque se puede correr el riesgo de caer en una sanción leve.

Por lo tanto, desde el punto de vista del órgano que la aplica -en el que participan los prestadores o, por lo menos, la mayoría de ellos-, y de haber sido todo esto acordado cuando se firmaron los contratos de gestión -como se ha expuesto aquí y se expone por escrito-, y teniendo en cuenta las modificaciones que introdujo la Ley Nº 18.211, que confirieron potestades sancionatorias del Ministerio de Salud Pública a la Junta Nacional de Salud ante el incumplimiento de los contratos, creemos que estamos defendiendo el derecho de los usuarios en un ámbito en el cual hay posibilidades de discutir todo esto. En mi vida profesional, anterior a mi actividad política, me tocó participar de una institución médica colectiva que fue cerrada sin el debido proceso. Eran tiempos en los que no existía esta forma de participar de los prestadores junto a otros actores de la salud, como sucede en la Junta Nacional de la Salud.

SEÑOR ABDALA.- A medida que avanzamos en la consideración del asunto y vamos recibiendo delegaciones, el análisis y la discusión se van volviendo más complejos. Es una conclusión primaria. Eso obedece, entre otras cosas, a que aquí se combinan distintos elementos y aspectos que hacen a la discusión y, seguramente, hay algunos planos que se superponen. Eso ha quedado claro.

Uno de ellos es el tema de fondo en cuanto a la definición institucional o sobre quién debe recaer la competencia del ejercicio de la potestad sancionatoria. Otro es establecer los equilibrios adecuados en cuanto a la tipificación de las sanciones, a la definición de cuáles son las conductas que configuran incumplimientos y a quién lo define, si es la ley o si esta delega esa potestad, como decía el doctor Martínez, a la reglamentación. Y todos son temas bien complejos.

Aquí hay dos aspectos que califican esta cuestión, y son los que están contenidos en el segundo y tercer inciso del proyecto de ley. En lo teórico o conceptual, más allá de la realidad de los efectores de salud aquí presentes y del Sistema Nacional Integrado de Salud -lo dije hace un rato ante las autoridades de la Junasa-, la solución puede llegar a concebirse como exageradamente cauta desde el punto de vista del derecho administrativo. Está bien en tal caso reservar las situaciones de sanciones más graves, como la clausura definitiva, para incumplimientos más graves, y en ese caso establecer la condición del acto administrativo firme. Ahora, no está tan claro que esa misma condición deba establecerse, por ejemplo, para una suspensión temporal, no digo necesariamente con relación a esta actividad, estoy hablando en abstracto. Además, aquí no hay un tema de ausencia de garantías, acto administrativo firme hay siempre, el punto es si definimos que sea previo o posterior al dictado del acto administrativo. Desde ese punto de vista, si la potestad sancionatoria le corresponde a la Administración, pues debe ejercerla, y eventualmente los administrados después recorrerán la vía recursiva y la jurisdiccional, una vez agotada la vía administrativa.

Por supuesto, la solución es compleja y este inciso tercero no debe analizarse, resolverse o juzgarse con independencia del resto del articulado y en particular, del inciso segundo. Aquí hay una delegación a favor del Poder Ejecutivo y la regla de consenso es necesaria, excluyente, indispensable. ¿Por qué? Porque si es el Poder Ejecutivo el que va a definir, como lo está proponiendo el inciso segundo de este proyecto qué se entiende por sanción menor, mayor o grave y, por lo tanto, en qué situaciones se incurre ante una conducta u otra, ya entramos en un terreno más resbaladizo. Podemos llegar a aceptar, o eventualmente nos podría permitir votar tranquilos, si se nos dijera que hay un

acuerdo entre el Poder Ejecutivo, la Administración y el sector privado, las instituciones de asistencia médica colectiva y, por lo tanto, podemos tener la tranquilidad de que eso se va a regular pacífica, razonable y equilibradamente. Pero eso hoy no lo tenemos claro, porque hace un rato escuchamos una versión de la Junasa que nos dijo que la reglamentación se iba a hacer en acuerdo con las instituciones y ahora, en esta misma reunión, estamos escuchando versiones contradictorias. Por supuesto, doy crédito a todas, pero evidentemente es allí donde se nos plantea una situación complicada y compleja.

No me queda bien claro entonces cuál es el nivel de consenso que hay. Es cierto, FEMI presentó un informe por escrito expresando que esto fue acordado; es coincidente la versión de FEMI con la que acaba de dar el doctor Martínez. Ahora, no es unánime entre las instituciones del sector privado aquí presentes.

Vamos a tener que seguir reflexionando en profundidad. Es un tema complejo de resolver porque no pasa solamente por una definición de carácter objetivo, si no sería muy fácil resolver estos temas con independencia de la realidad a la cual estas soluciones están destinadas. En ese sentido, sería interesante profundizar en relación al tema del consenso, y esa es la pregunta concreta que quiero formular. Quiero trasladar a las instituciones aquí presentes lo que hace pocos minutos expresó el doctor Gallo en el sentido de que había un acuerdo o que se había alcanzado un consenso con las instituciones ya no solo en la solución legislativa sino también en cuanto a la forma de reglamentar esta solución y de definir o tipificar los distintos tipos de incumplimiento. Quisiera saber si esto efectivamente es así; me gustaría escuchar la opinión de quienes nos visitan con relación a esto.

SEÑOR SÁNCHEZ.- En estas cuestiones que estamos tratando de indagar, la preocupación del señor Diputado Abdala era la mía en la pregunta inicial. Las palabras y los conceptos son importantes.

Recuerdo que lo que planteó la Junasa era que este proyecto de ley fue fruto de un acuerdo y dejó constancia de su voluntad política de que la reglamentación fuera también en acuerdo y no que estuviera acordada previamente. Eso fue lo que textualmente entendí que dijo la Junasa. Es decir, esto fue fruto de un acuerdo entre las administradoras y la Junasa que involucró este proyecto con respecto a sanciones y otras cuestiones. Es nuestra voluntad que, consagrada esta ley, se discuta la reglamentación, también buscando los acuerdos, pero no que esta ya se hubiera acordado previamente.

Quiero aclararlo porque me pareció interpretar que el señor Diputado Abdala colocaba en el orden temporal, que el acuerdo sobre las sanciones y la reglamentación había sido anterior y no fue ese el caso, por lo menos eso fue lo que entendí que expresó la Junasa.

SEÑOR ABDALA.- Entonces, releeremos la versión taquigráfica como corresponde. Pero con relación al primer aspecto me quedó la sensación de que efectivamente el doctor Gallo anunció un acuerdo con relación a la propuesta legislativa. Pero después, lo que adelantó fue la voluntad política, en todo caso estuvo acompañada de un optimismo bastante contundente, porque fue categórico cuando dijo que esto se iba a hacer por acuerdo. Entonces, me da la impresión de que si se va a hacer por acuerdo es porque ya está presumiendo cuál va a ser la actitud de la contraparte, porque para un acuerdo por lo menos se necesitan dos.

Por eso me quedé con la sensación de que el consenso prácticamente era un hecho, pero ya que la otra parte está aquí presente, sería bien interesante -es la pregunta que hace un rato hice y reitero ahora- que nos trasmitieran una visión en cuanto a esta

perspectiva que tenemos planteada. Es decir, qué va a pasar o qué es lo que presumiblemente ocurra en la medida en que este proyecto se convierta en ley.

SEÑOR BERNINI.- Tomando en cuenta la comparecencia de las autoridades de la Junasa y de acuerdo con lo que entiendo de esta situación, voy a hacer una contextualización a partir de los dichos.

Efectivamente, este proyecto de ley forma parte, es un componente más de un acuerdo mayor que se hizo en el momento de firmar los contratos. Es una afirmación que hago a partir de lo que se ha dicho en estos términos. Por lo tanto, voy a expresar lo que planteó la Junasa unos minutos antes de que ingresaran nuestros invitados con respecto a las dudas que el propio señor Diputado Abdala tenía cuando formuló una serie de preguntas porque entendía que quizá este proyecto de ley era humilde al lado de las posibilidades que podía tener la propia Junasa, de acuerdo con la legislación vigente. La respuesta de las autoridades de la Junasa fue que se remitieron a eso porque honraban su palabra a partir de un acuerdo del cual este era un componente de un acuerdo mayor. Como todos sabemos, en toda negociación cuando uno hace un acuerdo, tiene que cumplirlo a cabalidad porque si se separa una parte de ese acuerdo expresando que está bien, que se acordó pero que no sirve, lo que se cuestiona en todo caso es la globalidad del acuerdo. Yo fui sindicalista toda la vida y siempre me dijeron: "Tenés que negociar un paquete", entonces, yo no voy a sacar un 10% de aumento y después sigo hablando de los otros temas. Esto es algo parecido, esto formó parte de una negociación con una serie de componentes y hoy, por los alcances que esto tiene desde el punto de vista formal que es muy importante, con mucho respeto estamos escuchando la opinión de quienes nos visitan -quizá, invitemos a algún catedrático para que nos dé su opinión- pero también, por el desarrollo de un organismo desconcentrado novedoso para la historia de nuestro país. No he estudiado la ley de 1934, pero hablando informalmente con el señor Diputado Posada me decía que entiende -se ve que la estudió más- que fue una ley dictada en el contexto de una dictadura y que es bastante cuestionable desde el punto de vista de su legitimidad. Luego se siguió aplicando sin ningún tipo de cuestionamiento, porque lo dábamos como un hecho. Este organismo desconcentrado, novedoso y relativamente nuevo, lo que genera es una participación de los actores de la salud que antes no la tenían. Y eso es un privilegio, porque en definitiva obliga a tratar de lograr la máxima cantidad de consensos posibles entre las partes, con el objetivo de lograr el fortalecimiento de las instituciones prestadoras de salud y con un máximo objetivo, como es alcanzar la calidad de los servicios que se les brinda a los usuarios, a los ciudadanos y ciudadanas. Creo que ese es un valor en sí mismo.

Simplemente, quería hacer esta reflexión porque con respecto a este artículo que viene del Poder Ejecutivo -quedó claro que lo desglosamos del otro proyecto para tener el respeto necesario con los actores involucrados en el tema-, queríamos escuchar opinión. No es otra cosa que cristalizar, poner la frutilla, como decíamos antes, de un acuerdo global y, por lo tanto, yo lo debo asumir en esos términos.

SEÑOR VALLEJO.- Obviamente, nuestra postura radica en lo que dije en mi exposición. Es decir, no fuimos partícipes de ese acuerdo y por eso nos sentimos liberados para plantear argumentos -porque los habrán escuchado, a pesar de que siempre hay dos bibliotecas- estrictamente jurídicos. Entonces, nos sentimos liberados para hacer estos aportes con respecto al proyecto. Y si bien los acuerdos son para honrar -estoy absolutamente convencido de eso-, también es cierto que cuando los acuerdos pueden, de alguna manera, violentar normas de orden superior, en definitiva, la efectivización a partir de un acuerdo de partes -como las personas pasamos y las normas quedan- en un futuro podría generar conflictos en cuanto a la interpretación. Entonces, lo que pretendemos con esto es que esas cosas no ocurran porque, de ocurrir, pierde todo

el sistema -como ya sabemos-, empezando por los usuarios, siguiendo por los prestadores y por el administrador que tiene la responsabilidad de administrar el Sistema Nacional Integrado de Salud.

SEÑOR GONZÁLEZ MACHADO.- Nosotros nos enteramos hoy de este acuerdo. Mejor dicho, lo vimos plasmado en la versión taquigráfica, pero acá se confirma que hubo un acuerdo, al parecer entre la FEMI y la UMU, dos organizaciones muy importantes de nuestro país, pero que no son todas. Hay casi novecientos mil socios que integran la Cámara de Instituciones y Empresas de Salud, cuatro de Montevideo -Casmu, Cosem, Hospital Evangélico, Círculo Católico-, dos del interior -Comero de Rivera y Sanatorio Mautone, de Maldonado-, que no formaron parte de este acuerdo. Tampoco formó parte de este acuerdo Médica Uruguaya, que es la institución con mayor número de socios del país. Tampoco formó parte el Plenario de Instituciones Mutuales

Entonces -como decía el Diputado Abdala- para que haya acuerdo se necesitan dos, pero se necesita que esos dos sean representativos. Si alguien suscribió un acuerdo en nombre de las instituciones de asistencia médica colectiva, no era un representante genuino.

Acá tengo que decir a los señores legisladores que la Junasa -órgano novedoso, como se dijo- tiene una integración anómala porque no se ha instrumentado el mecanismo de elección de los representantes ni de los trabajadores ni de los usuarios ni de las instituciones. Y las instituciones de todo el país, incluida ASSE, están siendo representadas por un delegado de FEMI y otro de la UMU en un acuerdo que tiene varios años y ha vencido los términos normativos de la representación.

El propio Presidente de la Junasa nos expresó, hace pocas semanas, su voluntad de tomar iniciativa para solucionar esta situación porque podemos decir que la amplia mayoría de las instituciones y socios de Montevideo no están representados en la Junta. Entonces, no sé si este acuerdo fue llevado a cabo en el ámbito de la Junasa o en el ámbito de la negociación del contrato. Pongámonos en el ámbito de la negociación del contrato. Quiero que se imaginen la situación y entiendan que existe una enorme asimetría de poder entre el órgano contratante y las instituciones a ser contratadas que son prácticamente expuestas a decidir su continuidad o no como instituciones en función de la suscripción o no de un contrato. El poder de negociación es totalmente asimétrico y esta norma quiere aumentar más la asimetría, quiere dar aún más poder sancionatorio a la Junasa, sacando al administrado la posibilidad de la defensa en el ámbito jurisdiccional. Me podrán decir que se podría hacer después, pero quisiera que me dijeran qué institución del país puede recibir una suspensión temporal del 35% y pagar los sueldos. Se equivocan los legisladores que dicen que protegen a los usuarios. Se equivocan los legisladores que piensan que defienden a los trabajadores. Estamos en una situación de caos, salvo que haya instituciones que tengan un blindaje, una situación de ahorro y reservas y puedan prescindir de esto, pero no es el caso de la mayoría de las instituciones. No se trata de instituciones pobres y ricas. El promedio de los balances de 2011 fue negativo en todo el país. Estamos ante un tema de una enorme gravedad.

Entonces, desconocemos ese acuerdo; no participamos. Si se hizo, que se aclare en qué ámbito se hizo. Si el doctor Gallo acordó con los representantes de las instituciones en la Junasa, cabe señalar que los representantes no tenían facultades explícitas para negociar esto o, por lo menos, no representaban a las instituciones que mencionamos.

Suscribo lo que acaba de decir el doctor Vallejo: por más acuerdo entre partes, es el Poder Legislativo el que debe establecer las normas permanentes.

SEÑOR MARTÍNEZ.- Dijimos que esto se acordó -lo conversé ayer con los de la FEMI para refrescar nuestra memoria-, pero no hubo un acuerdo escrito; fue lo que se conoce como un "acuerdo de caballeros" cuando se hace una negociación. Yo tengo entendido que acordamos todas las IAMC. Por lo que dicen, no; entonces, tuvimos una confusión durante la negociación. Obviamente, la próxima vez que negociemos con Salud Pública vamos a tener que dejar actas de todas las negociaciones porque unos entendimos una cosa y otros, otra. Nosotros entendimos que todos habíamos acordado esto.

Si se hubiera votado en la Junasa, se habría hecho en forma absolutamente legítima. Los prestadores tienen un solo representante en la Junasa, que representa a la mayoría de las instituciones con la mayoría de los afiliados del país. Esto podrá cuestionarse y es evidente que existen diferencias políticas entre las instituciones de Montevideo, pero el acuerdo entre UMU y FEMI representa a la mayoría de las instituciones con la mayoría de afiliados. Y si se hubiera hecho en la Junasa, habría sido legítimo porque es donde está la representación mayoritaria, pero no fue en ese ámbito; de eso estoy casi seguro, aunque ahora no la integro. Estoy casi seguro de que esto fue en el entorno de la negociación, con idas y vueltas, plazos que se acababan y con delegaciones que negociaban el acuerdo con la Junasa y Salud Pública; se trata de delegaciones que fueron cambiando en el tiempo por los prestadores. Yo recuerdo que participé en una ronda que fue la última. Y creo que de los que estuvimos ahí no hay ningún otro acá como para refrescarnos la memoria, porque el de FEMI no está y el de UMU tampoco. Antes de eso, hubo varias rondas con distintos negociadores. Y mientras discutíamos en el plenario los acuerdos y desacuerdos también fueron cambiando las delegaciones. Eso también puede ser un problema de las instituciones en cuanto a cómo entendimos los acuerdos. Evidentemente, FEMI y nosotros entendimos eso. Lo conversé telefónicamente con ejecutivos de FEMI para refrescar la memoria porque esto no estaba escrito; requirió un ejercicio de memoria recordar que esto estaba en el acuerdo. Yo recordé que estaba y, conversando con el Gerente de Casa de Galicia, reconstruimos lo que habíamos entendido en cuanto a las negociaciones. Reitero: para nosotros fue un acuerdo de caballeros, no está escrito y entendimos que esto estaba en el acuerdo global. Acá se dice que no estaba. Las delegaciones fueron cambiando varias veces durante la negociación. La última reunión la cerramos cuatro personas y la única que está soy yo. Y creo que en la última reunión no hablamos de esto, pero la verdad, no me acuerdo. De las reuniones que hubo antes, no participé en ninguna y el Gerente de Casa de Galicia, tampoco. Participó un equipo de trabajo que a último momento fue sustituido por delegados directos de las instituciones.

Quería hacer esta precisión porque esto no quiere decir que nosotros estemos mintiendo ni que sea falto de verdad lo que ellos dicen. La verdad, no recuerdo si estábamos presentes cuando esto se acordó. No recuerdo entre quienes se acordó. Sí sé que para mí esto estaba en el acuerdo y que lo acordamos en el paquete global. Pero, bueno, estas cosas verbales, a veces pueden dar lugar a esta confusión y yo no puedo acusar a nadie de que no sea cierto lo que dice. FEMI y nosotros coincidimos, pero no fue un acuerdo -eso sí lo tengo claro- que hayamos hecho por atrás y solos, conversando FEMI y nosotros. Podríamos haberlo acordado en la Junasa, por una facultad legítima de elevar esto siendo representantes en ese cuerpo, de acuerdo con las normas vigentes y sin mandato vencido, aspecto que puede discutirse ahora, ya que debe convocarse.

Simplemente quería hacer esta precisión.

También es cierto lo que se afirmó en el sentido de que no hay acuerdo sobre cómo distribuir las sanciones; se irá a hacer

Ahora, al mirar el texto, recuerdo -yo integré la primera Junasa- que el primer decreto de sanciones, que es el del anterior contrato de gestión, se vio en la Junasa. Obviamente, la Junasa no tiene competencia para aprobarlo; lo aprueba el Poder Ejecutivo. Como dije, me acuerdo que lo vimos antes de que lo elevaran. Este creo que no; la verdad es que no tengo ni la más remota idea

Además, si se va a negociar, será algo que anunció el doctor Gallo hoy para el futuro, pero en el acuerdo previo no estaba esa negociación.

SEÑOR POSADA.- Quiero dejar una constancia.

Independientemente de los acuerdos que se hayan hecho entre las instituciones y la Junasa, como integrantes del Poder Legislativo y como representantes del plenario de la Cámara de Diputados -a la que vamos a tener que aconsejar acerca de la sanción de un proyecto de ley-, cualquiera sean los acuerdos, debemos estar atentos a que el Estado de derecho permanentemente esté vigente. Esa será la tarea de la Comisión.

Valoro en cualquier ámbito los acuerdos, porque permiten que el ejercicio del poder institucional se realice en un marco de armonía, pero debemos velar porque el Estado de derecho dé garantías a todos los que son alcanzados por la ley. En este caso, como es notorio, desde un principio la Ley N° 18.211 recibió cuestionamientos sobre las potestades que se le acordaba a la Junta Nacional de Salud.

Por lo tanto, esa es la instancia que nos debemos reservar para la Comisión. Oportunamente, ingresaremos en esas consideraciones, señor Presidente.

SEÑOR GROBA.- Saludos a los integrantes de las delegaciones que nos visitan

Hemos recibido insumos importantes sobre este tema.

Quiero dejar una constancia en virtud de una afirmación que se hace en el documento que fue leído por la Cámara de Seguros Privados y que, por tanto, figura en la versión taquigráfica.

Se ha dicho que los elementos que se han manejado por parte de la Cámara de Seguros Privados son estrictamente jurídicos. En la página 3 del documento se afirma: "Corremos el riesgo, [...] que a través de la JUNASA exista un dirigismo institucional, en cuanto al caudal de asociados, lo que vulnera no ya la ley sino la ética administrativa".

Quiero dejar constancia de que en esta Comisión ningún legislador de ningún sector político va a promover o va a levantar la mano para votar algo que esté relacionado con esta afirmación de la Cámara de Seguros Privados. Tampoco -lo digo sin prejuzgar-, creo que los acuerdos alcanzados por las distintas instituciones persigan ese fin.

Esta es la constancia que quería dejar, porque esto se dijo y está en el documento.

SEÑOR VALLEJO.- Quiero aclarar al señor Diputado Groba que, tal como dijimos en la exposición y como figura en el documento, aquí no está en tela de juicio ni cuestionamos el accionar o la honorabilidad de los miembros de la Junasa. Lo mencionamos como un hecho absolutamente objetivo que podría ocurrir. No estamos haciendo una afirmación de que ello está ocurriendo o de que vaya a ocurrir. Simplemente, es una de las posibilidades que existen en la medida en que se sancionen y se concedan esas potestades. Es un riesgo; nada más que eso.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión les agradece su presencia.

(Se retiran de Sala integrantes de la Cámara de Seguros Privados, de la Unión de la Mutualidad del Uruguay y de la Cámara de Instituciones y Empresas de Salud, CIES.)

——Continúa la consideración del proyecto de ley a estudio.

SEÑOR POSADA.- Como bien se ha dicho, este tema tiene aspectos de complejidad y ha recibido observaciones de carácter jurídico. Por tanto, me parece oportuno recabar asesoramiento especializado. En tal sentido, propongo convocar para la sesión de la próxima semana al doctor Juan Pablo Cajarville, especialista en Derecho Administrativo, catedrático de la Facultad de Derecho, a los efectos de recibir un informe sobre este tema y poder hacer una reflexión desde el punto de vista jurídico. En caso de que sea aprobado este planteo, sería oportuno que el doctor Cajarville reciba todos los antecedentes para que su asesoramiento sea dado con total conocimiento del contexto en el cual está planteada esta norma, que oportunamente fue enviada por el Poder Ejecutivo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la propuesta del señor Diputado Posada.

(Se vota)

——Ocho en ocho: AFIRMATIVA. Unanimidad.

SEÑORA PEREYRA.- Hemos votado afirmativamente la propuesta del señor Diputado Posada. También queremos decir que para la bancada de Gobierno es importante que este tema se laude a la brevedad. Así que una vez obtenido el informe de un catedrático tan prestigioso, pretendemos laudar esto a la brevedad.

(Apoyados)

SEÑOR ASTI.- Ha ingresado al Senado un proyecto de ley de promoción de deducciones tributarias para los turistas no residentes que operen con tarjetas de crédito en el país. Seguramente hoy sea aprobado en esa Cámara y recién ingresaría a la Cámara de Representantes el próximo martes.

En ese sentido, propongo que sea distribuido entre los miembros de la Comisión para tener conocimiento, porque el Poder Ejecutivo y la bancada de gobierno pretenden darle un rápido tratamiento porque estamos muy sobre la fecha del inicio de la temporada turística.

Para promocionar estas propuestas y evitar los inconvenientes ocasionados por decisiones de política regional de otros países en cuanto al flujo de turistas a nuestro país es necesario hacer campañas en el exterior. Para eso se requiera una norma legal y tiempo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a recabar la información sobre el tema y se distribuirá el material entre los integrantes de la Comisión.

SEÑOR SÁNCHEZ.- Los legisladores de la Comisión saben que en su momento la Corporación Nacional para el Desarrollo firmó un acuerdo con la Universidad Complutense de Madrid para capacitar y generar recursos humanos en lo que tiene que ver con los contratos de participación público privada. Esta ley ha sido recientemente aprobada y es un asunto novedoso en el país.

En función de eso, la Corporación Nacional para el Desarrollo está realizando algunas actividades y se ha instrumentado un diploma en contrato de participación público privada, que va por la tercera edición. En su momento, en una charla que mantuvimos con la señora Presidenta de la Corporación Nacional para el Desarrollo, planteamos la posibilidad de que el año próximo existiera un espacio para los legisladores y sus asesores, en particular para los integrantes de la Comisión de Hacienda. La Presidenta nos comunicó que le parecía muy bien y que sería conveniente que la Comisión de Hacienda enviara una nota expresando su interés.

Por lo tanto, propongo enviar una nota en ese sentido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la propuesta del señor Diputado Sánchez.

(Se vota)

——Ocho por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

En consecuencia, enviaremos una nota a la señora Presidenta de la Corporación Nacional para el Desarrollo manifestando nuestro interés en participar en ese diploma.

SEÑOR ASTI.- Quiero dejar constancia de que el Senado aprobó por unanimidad el proyecto que mencionamos anteriormente.

SEÑOR PRESIDENTE.- En la Comisión figura una carpeta que tiene que ver con la Cartera de crédito del Banco Hipotecario del Uruguay nominada en Unidades Reajustables y también hay una solicitud de audiencia de un grupo de deudores de dicho banco para dialogar sobre el pasaje de las deudas de Unidades Reajustables a Unidades Indexadas.

SEÑOR POSADA.- Propongo que el tema se incorpore al orden del día.

Quiero recordar que hay una solicitud de audiencia de los jubilados de la Caja Bancaria. Además, vamos a comenzar a trabajar en un régimen que seguramente hará que debamos integrarnos con alguna otra Comisión a efectos de considerar algunos asuntos como la minería de gran porte y el estatuto de los funcionarios públicos.

En cualquier caso, me parece que el futuro trabajo de la Comisión va a ser complejo. Entiendo que sería oportuno atender cuanto antes las solicitudes de audiencia que están planteadas.

Por lo tanto, propongo que habilitemos a la Mesa a que coordine las audiencias solicitadas, teniendo en cuenta que también está fijada la presencia del doctor Cajarville.

SEÑOR PRESIDENTE.- También está prevista una sesión con el Ministerio de Economía y Finanzas.

Por lo tanto, se va a coordinar la visita del doctor Cajarville y las audiencias con el grupo de deudores del Banco Hipotecario del Uruguay para al pasaje de las deudas de Unidades Reajustables a Unidades Indexadas, y con un grupo de jubilados bancarios con respecto al IASS y al impuesto específico que ellos tienen para financiar la Caja Bancaria.

El señor Diputado Posada había planteado hacer una consulta al Ministerio de Economía y Finanzas porque quería tener más datos sobre ese tema.

SEÑOR ABDALA.- Quería brindar una información a los efectos de la mayor economía procesal de la Comisión.

Se ha planteado un asunto relacionado con la tributación de los jubilados bancarios. Simplemente quiero informar que es un tema que se está analizando y procesando en el ámbito de la Comisión de Seguridad Social, donde compareció la Asociación de Jubilados Bancarios. También estuvo presente el Directorio de la Caja Bancaria para hablar del tema y, en los próximos días, concurrirá a esa Comisión el señor Ministro Brenta, a los efectos de pronunciarse sobre la doble tributación. Digo esto sin perjuicio de lo que haga la Comisión de Hacienda. Lo adelanto porque, eventualmente, se podría coordinar la actividad.

SEÑORA PEREYRA.- Creo que antes de definir esto deberíamos leer las versiones taquigráficas de esa Comisión para ponernos al tanto de qué se está tratando, ver cuál

puede ser la competencia de esta Comisión y determinar si debe concurrir esa delegación.

(¡Apoyada!)

SEÑOR ASTI.- Si no me perdí en los trámites que realizará la Comisión, creo haber entendido que se citará al Poder Ejecutivo por el proyecto de inclusión de la Fundación Hemovida en las exoneraciones tributarias.

En el orden del día está el tema vinculado a la posibilidad de cambiar la forma de reajuste de Unidades Reajustables a Unidades Indexadas. Aprovechando la presencia del Poder Ejecutivo, también sería conveniente solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas una opinión al respecto, dado que si bien el Banco Hipotecario del Uruguay está en el área de otra Cartera, el de ajuste de cuotas sí tiene que ver con las políticas económicas que maneja el Ministerio de Economía y Finanzas.

SEÑOR POSADA.- Nosotros planteábamos la inclusión de este tema en el orden del día, pero no teníamos interés de que comenzara a considerarse. Oportunamente podemos hacer esa solicitud.

Más allá de que el planteo reviste gran interés, es algo que podemos posponer y, en tanto firmante del proyecto, mociono en tal sentido.

A raíz del proyecto en el que se plantea la incorporación de la Fundación Hemovida me parece importante que se convoque al Ministerio de Economía y Finanzas -así lo habíamos resuelto- a los efectos de hablar del tema de fondo, porque acá se ha planteado este problema, particularmente en las instancias de la Comisión de Presupuestos integrada con la de Hacienda. Recuerdo que la Cámara de Representantes aprobó la incorporación de determinadas entidades para que de alguna manera pudieran competir por esos fondos y en el Senado de la República se modificó. Entonces, supongo que hay que hacer una reflexión de carácter general acerca de cuáles son los criterios que se van a utilizar a los efectos de que las distintas entidades -todas realizan actividades, ya sea en prevención de salud o sociales- puedan competir. Por ejemplo, recuerdo que en la Cámara de Diputados habíamos decidido incorporar dentro de esas instituciones a la Escuela Horizonte, pero posteriormente se la eliminó en el Senado.

Creo que nos debemos una discusión de carácter general, porque parece que esto funciona sobre la base de una suerte de predilección por parte de alguna mayoría circunstancial respecto a incorporar a algunas instituciones. Me parece que las reglas deben ser claras para todos: habilitamos, o no lo hacemos, en la medida de que los recursos dispuestos por el Ministerio de Economía y Finanzas son finitos.

SEÑOR ASTI.- Coincido con el señor Diputado Posada, en el sentido de que tal como está redactado el proyecto de ley necesita iniciativa privativa del Poder Ejecutivo. Sin embargo, podría establecerse un "Facúltase" -como ya lo hemos hecho indebidamente- -, en lugar de "Agrégase".

Más allá de eso -como bien decía el señor Diputado Posada- hay que consultar al Poder Ejecutivo porque el artículo 79 del Texto Ordenado así lo exige. En las distintas instancias presupuestales y de Rendición de Cuentas hemos votado un monto fijo que puede ser repartido con distintos criterios entre las instituciones de salud, de educación, etcétera. Entonces, podría ser conveniente la discusión, más allá de dejar establecido que tal como está presentado el proyecto, la inclusión de una nueva institución -aunque el fondo total sea el mismo- requiere iniciativa del Poder Ejecutivo.

SEÑOR SÁNCHEZ.- Comparto la posición del señor Diputado Posada. En realidad, en las Comisiones integradas se hizo un buen trabajo. El Ministerio de Economía y

Finanzas, en representación del Poder Ejecutivo compartía este trabajo, pero luego el Senado de la República lo eliminó.

Para discutir el tema de fondo deberíamos invitar a los Senadores, porque el Ministerio de Economía y Finanzas estaba de acuerdo con los criterios de la Comisión sobre el tema. Entonces, invitarlo a discutir sobre el tema de fondo, creo que sería para que siga profundizando porque, de alguna manera, ya había expresado su acuerdo con esos criterios. Podríamos preparar la próxima Rendición de Cuentas para que el Senado de la República comprenda la dimensión de la problemática y, de alguna manera, los señores Senadores puedan reflexionar más profundamente sobre sus decisiones.

SEÑOR POSADA.- Comparto lo que manifestado por el señor Diputado Sánchez: fue así. Quizás sería bueno refrescar esos criterios para tratar de plasmarlos en algún ordenamiento legal, de forma tal de que regule con carácter general los criterios acordados, en la medida de que estos planteos surgen cada tanto. Me parece que el Estado debería tener una actitud de neutralidad frente a estos temas. Me refiero a que debería tener un criterio que no pueda ser modificado a requerimiento de distintos planteos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Coordinaremos esas visitas.

Se levanta la reunión.

≠